

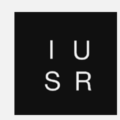
TECNOLOGÍAS
DIGITALES
PARA LA
PANDEMIA
¿qué hicieron las regiones?
Brechas entre
la expectativa
y la realidad
Una publicación de
ÍNDICE
CORONAVIRUS
Y DERECHOS
DIGITALES
COLOMBIA
Investigación:
I U
S R
Fundación
Karisma
2022



Bogotá, Colombia
Enero de 2022

En un esfuerzo para que todas las personas tengan acceso al conocimiento, la Fundación Karisma está trabajando para que sus documentos sean accesibles. Esto quiere decir que su formato incluye metadatos y otros elementos que lo hacen compatible con herramientas como lectores de pantalla o pantallas braille. El propósito del diseño accesible es que todas las personas, incluidas las que tienen algún tipo de discapacidad o dificultad para la lectura y comprensión, puedan acceder a los contenidos. Más información sobre el tema: http://www.documentoaccesible.com/#que-es.

Autores



Por el Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario los estudiantes investigadores: Lina Palacios, Álvaro Crovo, Paola Sereno, Juan Martín Jimenez.



Por la Fundación Karisma: Lucía Camacho Gutiérrez, abogada e investigadora; y Néstor Espinosa Robledo, pasante y asistente de investigación durante el 2020 y 2021 en la Fundación Karisma.

Revisión
Carolina Botero
Julio Gaitán Bohórquez

Financiado por:
Luminate

Coordinación Editorial:
Alejandra Martínez Hoyos

Diagramación y diseño gráfico:
Daniela Moreno

Índice

Introducción

En marzo del 2020 el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia sanitaria por la covid-19. En ejercicio de sus facultades extraordinarias desplegó medidas dirigidas a contener el contagio que derivaron en la imposición de extensas e intensas restricciones a la movilidad de las personas debido a que, en ese contexto, todas las actividades presenciales (educativas, comerciales, laborales, recreativas, etc.) representaban un riesgo para la salud de las personas.

Se trató de un extenso set de medidas[1] que se acompañó del anuncio por parte del Gobierno nacional del uso de la aplicación móvil CoronApp_Colombia. Pese a que su promesa inicial era informar[2] a las personas sobre las medidas vigentes y sobre la evolución de la pandemia, durante las semanas siguientes habría de ampliar su espectro funcional para recabar datos personales producto del autodiagnóstico de síntomas, llevar a cabo el rastreo digital de contactos y, más adelante, otorgar pasaportes de movilidad.

A su vez, algunos gobiernos municipales (re)lanzaron también sus propias "soluciones" tecnológicas, bien a través de la adaptación de algunas ya existentes con funcionalidades de respuesta a la pandemia, o bien desplegando iniciativas nuevas. Los casos de Medellín con Medellín Me Cuida[3], de Cali con CaliValle Corona[4] y de Bogotá con GaboApp[5] llamaron la atención por apuntar, al igual que CoronApp_Colombia, a la recolección de datos para soportar el rumbo de las medidas que debían ser dictadas para afrontar la emergencia sanitaria en sus territorios

1. https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/decretos.html

2. Ministerio de Salud, (2020) "CoronApp - Colombia, la aplicación para que conocer la evolución del coronavirus en el país." tomado de: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/CoronApp.aspx

3. Alcaldía de Medellín, (2020) "Formulario de registro", tomado de: https://www.medellin.gov.co/medellinmecuida/

4. Gobernación Valle del Cauca, (2020) "Cali Valle CoronApp", tomado de: https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/12302/cali-valle-corona/

5. Alcaldía de Bogotá. (2020) "Así funciona Bogotá Cuidadora , la app, del gobierno Abierto de Bogotá", tomado de: https://bogota.gov.co/asi-vamos/gabo/gabo-app-y-bogota-cuidadora-que-es-preguntas-y-respuestas

A partir del despliegue de tecnologías digitales de alcance nacional y local, tanto organismos de la sociedad civil y la academia, como algunos entes de control[6], han advertido sobre la ausencia de análisis del impacto en privacidad y en derechos humanos de estas herramientas, la ausencia de medidas de transparencia y acceso a la información, y la opacidad en su desarrollo, entre otras.

Se trata, sin embargo, de un conjunto de observaciones y advertencias que se presentaron también en el plano internacional por parte de distintas organizaciones[7] debido a la creciente tendencia de gobiernos que, como respuesta a la pandemia, decidieron desplegar tecnologías digitales que ponían en riesgo el derecho a la privacidad de las personas y, más abiertamente, suponían la flexibilización de estándares en derechos humanos con la coartada de la emergencia sanitaria.

Sin embargo, la atención dirigida hacia las iniciativas de alcance nacional o de las grandes ciudades[8] así como los llamados de atención a nivel internacional no han descendido del todo sobre otros despliegues tecnológicos del ámbito más regional, departamental[9] o municipal, que merecen igual nivel de escrutinio.

Se trata de tecnologías más o menos sofisticadas (desde aplicaciones móviles hasta formularios web) propuestas por las gobernaciones de Atlántico, Boyacá, Caldas, Risaralda y Magdalena, que merecen ser sometidas a procesos de

6. Ver al respecto: Procuraduría de Colombia. (2020), "Los servidores públicos están obligados a garantizar los derechos a la intimidad, a la protección de datos personales y al habeas data: Procurador", tomado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/Los-servidores-publicos-estan-obligados-a-garantizar-los-derechos-a-la-intimidad_-a-la-proteccion-de-datos-personales-y-al-habeas-data_-Procurador.news;
Fundación Karisma. (2020), " ¿Qué dice que hace y qué es lo que realmente hace Medellín Me Cuida?, tomado de: https://web.karisma.org.co/que-dice-que-hace-y-que-es-lo-que-realmente-hace-medellin-me-cuida/ y Fundación Karisma , (2020), "CoronApp, Medellín Me Cuida y CaliValle corona al laboratorio - O cómo se hackea CoronApp sin siquiera intentarlo-, tomado de: https://web.karisma.org.co/coronapp-medellin-me-cuida-y-calivalle-corona-al-laboratorio-o-como-se-hackea-coronapp-sin-siquiera-intentarlo/.

7. Organización Mundial de la Salud (2020), "Lanzamiento de las aplicaciones para móvil WHO Academy y WHO Info", tomado de: https://www.who.int/es/news/item/13-05-2020-launch-of-the-who-academy-and-the-who-info-mobile-applications

8. Fundación Karisma (2020), " Bogotá y Antioquia simulan procesos de rastreo digital de contactos ¡con publicidad!, tomado de: https://web.karisma.org.co/bogota-y-antioquia-simulan-procesos-de-rastreo-digital-de-contactos-con-publicidad/

9. Los departamentos son las entidades públicas que descentralizan en el primer nivel de división administrativa la gestión de los intereses de cada territorio. Cuentan con autonomía para el manejo de sus asuntos fiscales, para la planificación y promoción del desarrollo económico y social, entre otros. La autoridad máxima de un departamento recae en la figura del Gobernador, que intermedia con el gobierno nacional en la gestión de diversos asuntos.

análisis que permitan, por un lado, comprender mejor cuál ha sido su promesa y alcance durante la pandemia y, por otra, cómo su despliegue en un contexto de emergencia ha respondido o no a los estándares vigentes en materia de protección de datos, de transparencia y acceso a la información, y la legalidad de su funcionamiento o despliegue.

En dicha caracterización y análisis, este informe se propone indagar sobre cuáles han sido los mecanismos empleados para garantizar la protección de los datos de las personas, facilitar el acceso a la información pública y satisfacer las condiciones de legalidad en torno a cada iniciativa antes, durante y después de su lanzamiento por parte de los cinco gobiernos departamentales sometidos a revisión.

Es preciso decir, en todo caso, que este análisis se produce a más de un año de que dichas soluciones hayan sido desplegadas. A pesar de esto, se trata de un ejercicio de escrutinio que conserva vigencia no solo por la recolección efectiva de datos personales de la población que, en ocasiones, se vio obligada a proceder con la entrega de su información, sino, además, porque la mayoría de éstas siguen funcionalmente activas y, adicionalmente, porque habiendo transcurrido un año desde su despliegue es esperable que las autoridades promotoras hayan efectuado los respectivos análisis de impacto y efectividad en el marco de las acciones en materia epidemiológica.

Así las cosas, para el logro del objetivo propuesto este informe se divide en tres partes. En la primera, se resume el análisis del marco normativo vigente que fija los estándares aplicables en materia de protección de datos, transparencia y acceso a la información, así como de legalidad, exigibles a los gobiernos departamentales incluso en momentos de emergencia sanitaria y estado de excepción, y se hace una breve aproximación a la brecha digital en las regiones (una descripción más completa de estos temas se encuentra en los anexos 1 y 2). En la segunda parte, se relacionan los hallazgos sobre los que hicieron las regiones en el despliegue de tecnologías digitales para la covid-19. Y en la tercera parte se advierten algunas lecciones y recomendaciones según las tendencias que hayan sido observadas en dicho desempeño.

Metodología

La metodología de este informe se diseñó para dos fases. La primera, dedicada a la identificación de las iniciativas que serían sometidas a la evaluación de esta investigación. La segunda, en la consolidación de los instrumentos para estandarizar la recolección de información que permitiera llevarla adelante. Así, la investigación se concentra en el uso y despliegue de tecnologías digitales para la contención del covid-19 a cargo de las gobernaciones, autoridades máximas de los departamentos que son, a su vez, entidades territoriales autónomas que cuentan con capacidades de gestión, planificación y desarrollo en sus jurisdicciones territoriales. Cuentan con la capacidad y mandato para coordinar y complementar la acción municipal, así como para intermediar entre los municipios y el Gobierno Nacional.

Se seleccionaron las iniciativas de las gobernaciones de Atlántico, Boyacá, Caldas, Magdalena y Risaralda. Se trató de gobernaciones que, desde la declaratoria de la emergencia sanitaria y hasta el mes de septiembre de 2020, habían impulsado en sus territorios el uso de formularios web y una aplicación móvil (en el caso de Boyacá) con diferentes funciones que decían apuntar, en términos generales, al acatamiento de las medidas de restricción de la movilidad o de seguimiento de la cuarentena por covid-19.

Luego de dicha selección, el equipo de investigación consolidó las fichas de caracterización que permitieron la recolección de la información cualitativa y cuantitativa que, de manera estandarizada, proveyó la información utilizada en este informe. Las fichas de caracterización se orientan en cuatro ejes de análisis: generalidades asociadas al contexto de conectividad de cada región, el eje de protección de datos, eje de transparencia y eje legalidad.

La fase de recolección de la información se llevó a cabo a través de la consulta de la información pública disponible en las páginas web de cada Gobernación, de los Términos y Condiciones de cada iniciativa, así como a través de peticiones dirigidas a cada autoridad. Al respecto, conviene considerar que la fase de recolección de la información a través de peticiones ciudadanas se vio impactada por la ampliación de los plazos de respuesta, que pasaron de quince a veinte días hábiles para las solicitudes de documentos e información, y los de consultas a las autoridades sobre asuntos a su cargo se ampliaron hasta treinta y cinco días, según lo estableció el Decreto Legislativo 491 de 2020 (art. 5).

La fase de relacionamiento de la información en las fichas de caracterización fue efectuada por los investigadores del informe y verificada en dos fases de revisión por las personas líderes de cada grupo de investigación.

Preliminar: derechos vigentes en la pandemia y brecha digital en las regiones

Antes de abordar los hallazgos de nuestro estudio, es preciso poner de presente brevemente dos situaciones de contexto. La primera, que las autoridades se encuentran vinculadas a distintos marcos legales que, en Colombia, regulan su accionar en materia de protección de datos, acceso a la información y legalidad, inclusive en escenarios de emergencia sanitaria. Y la segunda, que cuando su accionar apunta al despliegue de tecnologías digitales, la brecha digital es una cortapiza que puede llegar a limitar el alcance de sus objetivos de política pública. Veamos.

Derechos vigentes en la pandemia

Los estándares interamericanos e internos en materia de derechos humanos y, especialmente, sobre protección de datos, acceso a la información y legalidad, siguen siendo vinculantes y están vigentes durante los estados de emergencia sanitaria, económica, ecológica y social.

Su aplicación obliga a las autoridades públicas, sin importar si pertenecen al ámbito nacional, regional o local, a respetar, garantizar y proteger los derechos de las personas, sin que les sea posible excusarse de su cumplimiento, más aún, sin que les sea reconocida la facultad de limitar el ejercicio de derechos en ausencia de un marco normativo que prevea la proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de dicha limitación en caso de ser requerida.

En Colombia existe un marco legal en materia de protección de datos, acceso a la información y legalidad que reflejan, en buena medida, los estándares interamericanos vigentes. Cada uno lo analizamos en mayor detalle y extensión en nuestro anexo 1. En resumen, y para efectos de nuestro análisis de hallazgos de los capítulos siguientes, podemos decir que:

- En materia de protección de datos, la Ley 1581 de 2012 -regulada a su vez por el Decreto 1377 de 2013- provee una serie de principios, derechos y obligaciones a cargo tanto del titular de los datos personales como del responsable y encargados en su tratamiento. Dicho marco legal también obliga a las autoridades públicas cuando desempeñan actividades de tratamiento de datos, y no las exceptúa del cumplimiento de los principios de finalidad, legalidad o transparencia -entre otros- por la ocurrencia de eventos de naturaleza médica o sanitaria.

- En materia de transparencia y acceso a la información, la Ley 1712 de 2014 prevé a cargo del Estado distintos deberes, entre estos, el de transparencia activa que incentiva a las autoridades obligadas a la publicación de información, archivos y documentos que dan cuenta de su actividad y gestión públicas, sin que ésta sea necesariamente requerida a través de peticiones ciudadanas.

- En materia de legalidad, la Ley 1437 de 2011 que regula el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé que las actuaciones de las autoridades se funden en decisiones que sean públicas y se encuentren justificadas de cara a la ciudadanía. Cuando se trate de actuaciones dirigidas a la limitación de derechos fundamentales, las mismas deben estar sustentadas, además, en leyes en sentido formal y material en cuyo contenido se incluyan análisis de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de las medidas que sean adoptadas en cada caso.

Sobre la brecha digital en las regiones

Ahora bien, la cara visible de la brecha digital, más allá de los datos, tiene que ver con los obstáculos que enfrentan las personas para el ejercicio de derechos de diverso tipo: a la educación[10], a la salud[11], al trabajo[12], al acceso a beneficios sociales, a los programas de regularización migratoria[13], entre otros. Internet es, tal como lo ha repetido recientemente la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), una herramienta indispensable para el ejercicio de derechos, un facilitador para "potenciar la calidad de vida de las personas[14]".
En nuestro análisis más detallado sobre el estado de la brecha digital en las

10. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-030/20; Segurajáuregui, L y Rojas, F. (2008). La brecha digital y su influencia en la educación para la sustentabilidad. Tomado de: https://www.redalyc.org/pdf/342/34282908.pdf y Dejusticia. (2021). Desigualdades digitales. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia. pp. 55. Tomado de: https://www.dejusticia.org/publication/desigualdades-digitales-aproximacion-sociojuridica-al-acceso-a-internet-en-colombia/

11. CEPAL. (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. Tomado de: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19

12. Pedraza, L., Lopez, D. y Salcedo, O. (2012). Brecha Digital por Estatus Socio-Económico en la Localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá (Colombia). Tomado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-07642012000600008&script=sci_arttext

13. Monroy, D. (3 de septiembre de 2021). El acceso a internet en Colombia es un desafío por superar de cara al ETPV. La silla vacía. Tomado de: https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/el-acceso-a-internet-en-colombia-es-un-desaf%C3%ADo-por-superar-de-cara-al-etpv/

14. CIDH. ¿Cómo promover el acceso universal a internet durante la pandemia de COVID- 19? Guia practica 03. pp. 2 Tomado de: https://www.oas.org/es/cidh/sacroi_covid19/documentos/03_guias_practicas_internet_esp.pdf

regiones de interés para nuestro estudio (disponible en nuestro anexo 2), podemos afirmar, en resumen, que las condiciones de acceso, uso, habilidades y motivación para hacer uso de internet y las tecnologías digitales es, en buena medida, desfavorable para todas.

De ahí que el despliegue de tecnologías digitales para la pandemia debe ser llevado a cabo bajo expectativas moderadas sobre su efectividad y capacidad de penetración. Su uso debe ser auxiliar a otras medidas mucho más expansivas y de carácter analógico, que constituyan una alternativa para la población que representa el amplio porcentaje desfavorecido de la brecha digital.

El despliegue de tecnologías digitales por autoridades regionales para la contención de la covid-19, sin importar su funcionalidad, debe poder considerar entre los análisis sobre su viabilidad, necesidad, proporcionalidad y legalidad, los de impacto en la ampliación o cierre de la brecha digital de la población a la que dichas tecnologías digitales se dirigen.

Si la brecha digital ya tenía un impacto negativo en el ejercicio de derechos con anterioridad a la emergencia sanitaria, es esperable que aquella condición pueda verse agravada cuando una tecnología digital se despliega para el control de ciertas actividades durante la pandemia, como la circulación y tránsito de las personas, la provisión de información sobre la covid-19, entre otros.

Dichos análisis de impacto en materia de brecha digital deben poder mirar a las condiciones motivacionales, de acceso, de aprovechamiento y conocimientos de la población de cada región pues el despliegue de tecnologías concretas, tal y como vimos, debe ser diferenciado en cada caso pues cada región tiene sus propias particularidades y retos.

Para llevar a cabo análisis como el que se sugiere en el punto anterior, es preciso ampliar los esfuerzos de medición y diagnóstico para reconocer las limitaciones de base que enfrenta el despliegue de tecnologías digitales con el fin de que éstas no amplíen o agraven la brecha digital en las regiones.

Finalmente, como lo dijera en 2017 la CIDH, las carencias de acceso a la tecnología se relacionan con otras desigualdades como las de "género, las demarcaciones geográficas o grupos sociales, entre Estados y dentro de los mismos[15]", por tanto es necesario ampliar la información y el conocimiento sobre otros factores como el ingreso socioeconómico, el género, el origen étnico y racial, la localización en territorios urbanos, por citar algunos casos, que permitan entender y abordar con enfoques diferenciales la brecha digital.

15. CIDH (2017). Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164, doc. 147, 7 de septimebre de 2017, prr. 254. Tomado de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf

En nuestro análisis más detallado sobre el estado de la brecha digital en las regiones de interés para nuestro estudio (disponible en nuestro anexo 2), podemos afirmar, en resumen, que las condiciones de acceso, uso, habilidades y motivación para hacer uso de internet y las tecnologías digitales es, en buena medida, desfavorable para todas.

De ahí que el despliegue de tecnologías digitales para la pandemia debe ser llevado a cabo bajo expectativas moderadas sobre su efectividad y capacidad de penetración. Su uso debe ser auxiliar a otras medidas mucho más expansivas y de carácter analógico, que constituyan una alternativa para la población que representa el amplio porcentaje desfavorecido de la brecha digital.

El despliegue de tecnologías digitales por autoridades regionales para la contención de la covid-19, sin importar su funcionalidad, debe poder considerar entre los análisis sobre su viabilidad, necesidad, proporcionalidad y legalidad, los de impacto en la ampliación o cierre de la brecha digital de la población a la que dichas tecnologías digitales se dirigen.

Si la brecha digital ya tenía un impacto negativo en el ejercicio de derechos con anterioridad a la emergencia sanitaria, es esperable que aquella condición pueda verse agravada cuando una tecnología digital se despliega para el control de ciertas actividades durante la pandemia, como la circulación y tránsito de las personas, la provisión de información sobre la covid-19, entre otros.

Dichos análisis de impacto en materia de brecha digital deben poder mirar a las condiciones motivacionales, de acceso, de aprovechamiento y conocimientos de la población de cada región pues el despliegue de tecnologías concretas, tal y como vimos, debe ser diferenciado en cada caso pues cada región tiene sus propias particularidades y retos.

Para llevar a cabo análisis como el que se sugiere en el punto anterior, es preciso ampliar los esfuerzos de medición y diagnóstico para reconocer las limitaciones de base que enfrenta el despliegue de tecnologías digitales con el fin de que éstas no amplíen o agraven la brecha digital en las regiones.

Finalmente, como lo dijera en 2017 la CIDH, las carencias de acceso a la tecnología se relacionan con otras desigualdades como las de “género, las demarcaciones geográficas o grupos sociales, entre Estados y dentro de los mismos[15]”, por tanto es necesario ampliar la información y el conocimiento sobre otros factores como el ingreso socioeconómico, el género, el origen étnico y racial, la localización en territorios urbanos, por citar algunos casos, que permitan entender y abordar con enfoques diferenciales la brecha digital.

Hallazgos sobre las tecnologías digitales en las regiones: abismos entre la expectativa y la realidad

En esta sección presentamos los hallazgos sobre las tecnologías digitales para la covid-19 que fueron empleadas por los gobiernos regionales de Atlántico, Boyacá, Caldas, Magdalena y Risaralda, y su desempeño en los ejes de protección de datos, transparencia y legalidad.

Consideraciones previas: despliegue operativo, penetración y posible impacto

El despliegue operativo de las herramientas tecnológicas tuvo lugar en su mayoría durante el mes de junio de 2020. En mayo el gobierno nacional había expedido un decreto de aislamiento preventivo o cuarentena general y en junio otros dos decretos, uno habilitando a la realización de ciertas actividades al aire libre[16] y el otro extendiendo la vigencia de la emergencia sanitaria[17].

Tabla 1. Marco temporal de las tecnologías digitales desplegadas

Departamento	Tipo de herramienta	Fecha de lanzamiento	¿Sigue operativa?	Fecha de retiro
Atlántico	Formulario web	22 de junio, 2020	Sí	-
Boyacá	Formulario web	6 de junio, 2020	No	5 de mayo, 2021
Caldas	Formulario web	12 de mayo, 2020	Sí	-
Magdalena	Formulario web	10 de junio, 2020	Sí	-
Risaralda	Formulario web	12 de junio, 2020	No	1 de septiembre, 2020

Elaboración propia

16. Colombia. Ministerio del Interior. (2020). Decreto 847: Por el cual se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

17. Colombia. Ministerio del Interior (2020). Decreto 878: Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020

Para entonces la aplicación CoronApp ya había sido desplegada por el gobierno nacional, y otras autoridades del orden local habían publicado sus propias herramientas: el formulario web Medellín Me Cuida (Alcaldía de Medellín), la aplicación móvil Valle Corona (Departamento del Valle del Cauca), y la aplicación móvil GaboApp (Alcaldía de Bogotá). Las autoridades departamentales de Atlántico, Boyacá, Caldas, Magdalena y Risaralda siguieron dicha tendencia con sus propias iniciativas.

Obviando por un momento la evaluación sobre la necesidad y proporcionalidad en torno al despliegue de este tipo de herramientas digitales y el objetivo al que apuntaría el control de la circulación de las personas a través de su uso, fue posible advertir que no hubo una correspondencia temporal de las medidas de restricción a la movilidad a nivel nacional y el funcionamiento operativo de los formularios web y la aplicación móvil sujetos a revisión.

Al cierre de septiembre del año 2020 el país ya había transitado de un modelo de “aislamiento preventivo obligatorio” a uno de “aislamiento selectivo con distanciamiento individual”, lo que descartó el modelo de cuarentenas nacionales a uno de aislamiento que restringía temporalmente la movilidad de dos grupos de personas: las que tenían sospecha y diagnóstico confirmado de exposición a la covid-19, y las personas provenientes del extranjero.

A partir de entonces ya no hubo necesidad de controlar la movilidad de las personas según tuvieran que circular por motivos diferentes consagrados en las excepciones legales de los decretos de cuarentenas. La circulación había dejado de ser excepcional para retornar nuevamente a ser la regla bajo el seguimiento de protocolos de bioseguridad.

Pese a ello, a la fecha de publicación de este informe todavía era posible acceder a los formularios web de Atlántico, Caldas y Magdalena. La aplicación Covid-19 Boyacá fue desactivada de manera tardía en mayo de 2021, casi un año después de su lanzamiento.

Risaralda fue el único caso en el que hubo una coincidencia temporal entre el fin de las medidas de restricción general a la movilidad y la desactivación de su formulario web. Sin embargo, en la respuesta provista a la petición sobre la vigencia de la herramienta, no se especificó en concreto la razón de su desactivación y si se debió al cambio de enfoque en la restricción de la circulación.

Aunado a la disparidad temporal entre el funcionamiento de dichas herramientas y las medidas de control a la circulación, el volumen de personas registradas pone de presente otra realidad: su bajo uso como indicador de su impacto.

La expectativa general en torno al despliegue de tecnologías digitales para la covid-19, sin importar su grado de sofisticación técnica o sus funcionalidades, es permitir a las autoridades públicas llevar a cabo la promesa de contención o

control de la pandemia a partir de su uso. Sin embargo, el caso de los desarrollos a nivel departamental da cuenta cuán lejos estuvo dicha promesa siquiera para apreciar su nivel de impacto.

Tabla 2. Penetración de las herramientas tecnológicas que fueron desplegadas

Criterios-Departamento	Total habitantes (Censo Dane de 2018)	Número de personas registradas en la herramienta (A diciembre de 2020)	Porcentaje de población impactada	Uso obligatorio
Atlántico	2´342,365	1,547	0,06%	Sí
Boyacá	1´135,698	19,049	1,6%	No
Caldas	923,472	1,123	0,12%	Sí
Magdalena	1’263,788	120	0,009%	Sí
Risaralda	839,597	351	0,041%	No

Elaboración propia

A partir de los datos de la tabla anterior es evidente que los formularios web en ninguno de los casos se acercó ni siquiera al 2% de uso por parte de la población a la que pretendió impactar, incluso a pesar de la obligatoriedad que fue impuesta para tres de los cuatro casos en que se desplegaron para el control de la movilidad de las personas.

En los casos de Atlántico, Caldas y Magdalena en los que se impuso la obligatoriedad de uso de los formularios web vía decreto departamental, no es posible determinar si hubo o no un grado de correlación con el número de registros.

En todo caso, en los departamentos que desplegaron formularios web el número total de personas registradas fue tan bajo que su impacto no se aproximó a lo esperado. No se explica, en todo caso, por qué pese a ello y de cara al cambio de enfoque en las medidas de control de la circulación a nivel nacional, las autoridades de Atlántico, Caldas y Magdalena tienen todavía activos sus despliegues, lo que obliga a formular cuestionamientos en materia de protección de datos y transparencia que veremos más adelante.

La aplicación móvil de Boyacá merece un comentario aparte. Su uso, voluntario, fue significativamente superior en comparación con los formularios web. A pesar de ello, el porcentaje de personas registradas no se acercó ni siquiera a la mitad de la población total de dicha región.

En definitiva, tanto los formularios web como la aplicación móvil pudieron no haber logrado el objetivo propuesto pese a que ello significó el tratamiento de datos de la ciudadanía incluso en condiciones de obligatoriedad.

Hallazgos sobre el eje de protección de datos

En esta sección revisamos si cada iniciativa relacionaba una política de tratamiento de datos que permitiera conocer (i) el modelo adoptado para obtener el consentimiento de la persona, (ii) tipo y cantidad de datos personales sujetos a tratamiento, (iii) la finalidad del tratamiento, (iv) el tiempo durante el que sería llevado a cabo el tratamiento, (v) qué terceros tendrían acceso a dichos datos, y (vi) qué derechos tenía la persona una vez hubiera entregado su información personal. Veamos.

Sobre la política de protección de datos de cada tecnología desplegada

El abordaje de cada uno de los aspectos anteriormente enunciados se encuentra relacionado con la existencia de una política de tratamiento de datos que debe poder ser pública, accesible previamente a la entrega de datos personales y ser propia para el despliegue tecnológico efectuado.

Esto último adquiere relevancia si se considera que las funcionalidades a las que apunta cada herramienta tienen particularidades técnicas que impactan en materia de protección de datos y que demandan ciertas precisiones que deben afirmar, entre otros, el carácter transitorio del tratamiento.

Tabla 3. Política de protección de datos en cada región

Departamento/ PPD*	Atlántico Formulario web	Boyacá Aplicación móvil	Caldas Formulario web	Magdalena Formulario web	Risaralda Formulario web
¿Es pública?	Sí	Sí	Sí	No	Sí
¿Se puede consultar previo a la entrega de datos?	Sí	Sí	No	No	No
¿Es propia para el despliegue?	No	Sí	No	No	Sí

Elaboración propia - Nota: *Política de Protección de Datos

En el primer criterio evaluamos si la entidad responsable informaba o no al público usuario de su herramienta tecnológica sobre la existencia de una política de protección de datos, y si efectuaba, en consecuencia, su difusión. En este criterio la mayoría de departamentos la hicieron pública, a excepción de Magdalena. Y la difundieron como archivo descargable o enlace hipervinculado en el formulario web o aplicación móvil.

En el segundo criterio, revisamos si la política de tratamiento era accesible previamente a la entrega de datos por parte de la persona. Todos los departamentos, salvo Caldas, permitían el acceso de manera previa. Este último departamento daba acceso una vez el formulario web ya había sido diligenciado en su totalidad.

En el tercer criterio, evaluamos si la entidad responsable había diseñado o no una política de protección de datos específica para el tratamiento que tendría lugar a partir del despliegue de la herramienta tecnológica en el contexto de contención de la covid-19. En este caso solo Boyacá proveyó una política de tratamiento de datos contextualizada con su desarrollo tecnológico. El resto simplemente la enlazó con la misma política de tratamiento de datos aplicable para la gobernación de su departamento, o alguna de sus secretarías.

Sobre el consentimiento de las personas

Ya habíamos anticipado más arriba que varias de las tecnologías digitales que fueron desplegadas por los departamentos tuvieron carácter obligatorio (Atlántico, Caldas y Magdalena). Dichos departamentos hicieron obligatorio el registro a través de regulaciones de rango infralegal, con la advertencia de la imposición de multas en caso de que la circulación o tránsito de la persona no estuviera certificada o autorizada en un pasaporte de movilidad gestionado por esta previamente.

Si la base legal del tratamiento de datos no es el consentimiento, el tratamiento debe poder estar amparado en el marco de alguna de las excepciones contempladas en el artículo 19 de la Ley de Tratamiento de Datos Personales n. 1581 de 2012, que comprenden eventos de solicitud por parte de las autoridades judiciales o administrativas en ejercicio de sus funciones legales, en eventos de urgencia médica o sanitaria, entre otros.

Las excepciones amparadas, por ejemplo, en eventos de emergencia o urgencia médica que autorizan al tratamiento de datos sin la autorización de la persona tienen, según lo ha manifestado la Corte Constitucional[18], aplicación para cada caso concreto, es decir, no autorizan al tratamiento de datos sin la autorización de

18. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-748/11.

un grupo poblacional, razón por la que la limitación a la capacidad de consentir libremente debe, para ser legítima, constar en un marco legal -en sentido material y formal- que habilite a las autoridades departamentales al tratamiento de datos de la persona sin su autorización.

En los departamentos en los que el uso de las tecnologías desplegadas fue voluntario, la forma de obtención del consentimiento acudió a fórmulas diversas. Risaralda obtuvo el consentimiento a partir de la manifestación expresa de la voluntad en una casilla en que la persona debía hacer click. Boyacá asumió el consentimiento a partir del uso de la aplicación móvil, por lo que no proveyó ninguna acción distinta a la descarga de la tienda de aplicaciones, en otras palabras, no hubo ninguna acción permitiera a la persona expresarlo de manera inequívoca. Caldas fue un caso particular pues, pese a la obligatoriedad del uso, dispuso una casilla para que la persona de manera expresa manifieste su consentimiento, en una especie de esquema paradójico que podría bautizarse como voluntariamente obligado.

En los departamentos en los que el uso fue obligatorio, basta decir que no hubo marco legal -en sentido material ni formal-, expedido antes ni después del despliegue de dichas herramientas tecnológicas, que habilitase a dichas autoridades a imponer su obligatoriedad (al respecto ahondaremos en el análisis de legalidad).

Sobre los tipos de datos objeto de tratamiento

De acuerdo con los principios de finalidad y libertad que orientan el tratamiento de datos, la persona debe poder ser advertida sobre el tipo de datos que serán recolectados y cómo su tratamiento es pertinente y adecuado[19].

Si se trata de la recolección de datos sensibles, es decir, aquellos datos cuyo uso y acceso indebido puede generar eventos de discriminación en contra de su titular, la normativa colombiana prevé que el consentimiento sea prestado de manera expresa. Su tratamiento, además, no puede ser obligatorio y su provisión no puede condicionar ninguna actividad[20].

Entre los datos personales y sensibles que fueron recabados por los departamentos a través de sus iniciativas tecnológicas, se encuentran datos de diverso tipo: públicos, como el nombre y los apellidos de la persona, así como el número de su cédula de ciudadanía. Datos privados, como su edad, domicilio, ciudad de destino y origen en sus trayectos de traslado y número de teléfono móvil. Y datos sensibles, como su género, ubicación geográfica y datos de salud.

19. Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 1377 de 2013, art. 4

20. Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 1377 de 2013, art. 6

Dicha recolección se llevó a cabo así, según cada departamento:

Tabla 4. Datos personales recolectados en cada herramienta tecnológica

Departamento/ Datos objeto de tratamiento	Atlántico Formulario web	Boyacá Aplicación móvil	Caldas Formulario web	Magdalena Formulario web	Risaralda Formulario web
Nombres y apellidos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cedula de ciudadanía	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Edad	No	Sí	Sí	No	Sí
Género	No	Sí	No	No	No
Domicilio	Sí	Sí	No	No	No
Ciudad de origen/ destino	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Ubicación geográfica	No	Sí	No	No	No
Datos de salud	No	Sí*	No	No	No
Número de teléfono móvil	No	Sí	No	No	No
Datos personales de acompañantes o familiares	Sí	No	Sí	No	Sí

Elaboración propia - Nota: *Política de Protección de Datos

En la tabla anterior se evidencia que Boyacá, que desplegó la aplicación móvil Covid-19, recolectó, en comparación con el resto, la mayor cantidad de datos personales.

Dicho departamento no recolectó directamente, a través de su aplicación, datos en salud, pues dispuso en su aplicación un enlace que redirigía a la persona a un formulario (Google form) con preguntas orientadas a obtener un autorreporte de síntomas, igualmente a cargo de la Gobernación[21].

21. Gobernación de Boyacá (2020). Términos y condiciones de la aplicación covid-19 Boyacá. Tomado de: https://www.boyaca.gov.co/terminos-y-condiciones-de-la-aplicacion-covid-19-boyaca/
Allí se lee que "la aplicación redirecciona a el 'Test Covid-19' que solicitará datos como: nombres, apellidos, tipo de documento de identidad, número de documento de identidad, sexo, edad, municipio de residencia, teléfono de contacto, correo electrónico, EPS y un Test de Sintomatología relacionada con el Covid-19, estos datos serán enviados de forma automática a la nube de integración de la Gobernación de Boyacá y tiene como fin identificar posibles casos para sean atendidos de acuerdo a los protocolos de la entidad. Este test tiene a su vez tiene unos términos y condiciones para manejo de la información de datos personales"

Los departamentos de Atlántico, Caldas, Magdalena y Risaralda, en tanto que no tienen una política de tratamiento de datos específicamente dirigida a regular la protección de datos en torno a sus herramientas tecnológicas para la covid-19, no advierten para qué se recoge cada dato en particular y cómo su tratamiento contribuye al logro de la finalidad querida que, además, no se advierte claramente de acuerdo con el contexto de cada desarrollo tecnológico.

El departamento de Boyacá, aunque sí cuenta con una política de tratamiento específica para su aplicación móvil, tampoco detalla para qué finalidad sirve cada dato recogido, ni advierte que la entrega de datos sensibles no es obligatoria. En relación con la recolección del dato sensible que refiere a la ubicación geográfica de la persona, obtenido a través del acceso a los datos de geolocalización de su dispositivo móvil, la política de tratamiento señala:

> Al acceder a la aplicación se le solicitará al usuario su permiso para acceder a la ubicación del dispositivo, lo que permitirá el registro de la ubicación geográfica (coordenada geográfica) del dispositivo (latitud, longitud) con la fecha y hora cada 5 minutos, solo si esta muestra movimiento en ese lapso”[22].

Sin embargo, la política no señala cómo el acceso y recolección de dicha información contribuye a la finalidad propuesta que, a su vez, es vaga en su redacción “fines lícitos y que sean relacionados con la contención de la COVID-19 y lo concerniente a salud”[23].

Sobre el tiempo de tratamiento de los datos

El tratamiento de los datos se debe ajustar, según el principio de finalidad, al tiempo estrictamente necesario que permita lograr el objetivo específico que motivó a su recolección inicial. Es decir, el tratamiento de datos que surgió con la finalidad de controlar la movilidad de las personas autorizadas para circular en un tiempo de la pandemia en que se restringió la libre circulación para detener el contagio, debe cesar inmediatamente cuando dicho control ya resulta innecesario.

Esta temporalidad en el tratamiento se manifiesta en dos aspectos: la desactivación en tiempo de la herramienta digital desplegada y el borrado o eliminación de la información recabada apenas el motivo que justifica la recolección desaparezca.

22. Gobernación de Boyacá (2020). Términos y condiciones de la aplicación covid-19 Boyacá. Tomado de: https://www.boyaca.gov.co/terminos-y-condiciones-de-la-aplicacion-covid-19-boyaca/

23. Íbid.

Más arriba mencionamos cómo solo dos departamentos habían desactivado sus herramientas tecnológicas: Risaralda, que lo hizo unas semanas después de que las medidas de restricción a la circulación habían cesado, y Boyacá, que lo hizo meses después.

Ahora, la temporalidad sobre la existencia de las bases de datos que fueron conformadas, sin importar la cantidad de personas registradas en cada una, es confusa y, en todo caso, se extiende de manera indeterminada en el tiempo en todos los departamentos, lo que se debe en buena medida a que el tratamiento se orienta en reglas generales que no fueron diseñadas para el caso concreto de las tecnologías digitales desplegadas por la pandemia.

Solo Boyacá advierte que el tratamiento de datos se extenderá hasta por 25 días, plazo que una vez se encuentre concluido llevará a la destrucción automática de los datos.

En los demás departamentos, en cambio, la indeterminación sobre dicho requisito temporal es la regla, debido en buena medida a la utilización de políticas de tratamiento de datos generales, que no observaron ni se adaptaron al contexto del desarrollo tecnológico desplegado.

Así, en la política de tratamiento de datos de Atlántico se lee "[l]a vigencia de los datos será el tiempo necesario y razonable para su tratamiento". En Caldas se dice que "[e]l tiempo razonable y necesario de acuerdo con las finalidades que justificaron el tratamiento". En Risaralda "[e]l tiempo de almacenamiento de los datos no tiene tiempo de caducidad toda vez que reposa en la base de datos de la Secretaría de Gobierno" y en Magdalena que "[l]a vigencia de las bases de datos será el tiempo razonable y necesario para cumplir con las finalidades del tratamiento de la información".

Hay que aclarar en todo caso que el alcance de esta investigación no permite afirmar si efectivamente se eliminaron estos datos o cuándo, por lo que nos limitamos a lo que las políticas de tratamiento de datos afirman en ese sentido.

Sobre los terceros con acceso a los datos

De acuerdo con el principio de finalidad y el principio de acceso y circulación restringida, los datos personales solo deben poder ser conocidos y accedidos por los terceros con autorización para ello, y en tanto que apunte a la realización del objetivo que motivó la recolección de datos.

Dicha información, no obstante, no es advertida en ningún departamento, ni siquiera en Boyacá que diseñó una política de tratamiento de datos específica para su aplicación móvil.

Sobre los derechos que tienen las personas registradas

Las personas deben poder ser informadas sobre los derechos que tienen para llevar a cabo el control de sus datos, cómo poder ejercer los mecanismos disponibles para ello y los plazos disponibles para la respuesta a sus solicitudes. Dicha información debe estar disponible en las políticas de tratamiento y ser accesible para la persona titular del dato.

Los departamentos de Atlántico, Risaralda, Caldas y Boyacá informan a las personas sobre el reconocimiento de sus derechos al habeas data para actualizar, rectificar, corregir y suprimir sus datos. No obstante, solo Risaralda informó en la petición que se remitió para indagar al respecto, que "los canales para efectuar reclamos, quejas y peticiones relacionadas al tratamiento de los datos [entre los que se encuentran la]: comunicación escrita, comunicación telefónica y correo electrónico".

El caso de Magdalena es el único en el que no se informa a las personas titulares de los datos registrados en el permiso de movilidad desplegado qué derechos tienen y cómo pueden ejercerlos.

Hallazgos en materia de transparencia

En esta sección revisamos si en torno a cada iniciativa se proveyó de manera activa información sobre (i) los actores públicos y privados involucrados en el despliegue y desarrollo de cada iniciativa así como la transparencia en la inversión de recursos para ello, así como (iii) el análisis de impacto que se hizo -o no- de cada una.

Transparencia en torno a los actores involucrados y los recursos invertidos

En esta sección revisamos si cada iniciativa advirtió de manera activa a las personas quién era su responsable y ante quién se podían elevar solicitudes de acceso a la información y peticiones ciudadanas, así como qué terceros pertenecientes al sector público y privado habían intervenido en su desarrollo (en calidad de desarrolladores, financiadores, etc.).

En todas las herramientas, a través de los logos de cada entidad, se daba una idea sobre quién se encontraba a cargo de la herramienta pese a que, siendo lo que era, no se trataba de información detallada sobre qué dependencia estaba a cargo y a qué mecanismos de contacto podía la ciudadanía enviar solicitudes de acceso o peticiones de información. Esto fue así para todos los casos analizados.

Sobre los actores públicos o privados que participaron en su despliegue en cada caso, los departamentos de Risaralda y Caldas expresaron en las

respuestas a las peticiones en que se indagó sobre cada aspecto, que no había habido participación de terceros y confirmaron que el desarrollo y despliegue había estado a cargo de funcionarios de la Secretaría de Gobierno de cada departamento. En dicha labor ambos departamentos señalaron que no se invirtieron recursos para el desarrollo del formulario web ni su manutención.

El departamento de Boyacá, en respuesta a la petición ciudadana remitida, dio a conocer que había celebrado un contrato de prestación de servicios para el despliegue de su aplicación móvil con la empresa "Software, Ingeniería y Servicios S.A.S" con una inversión total de 70 millones de pesos.

Los departamentos de Magdalena y Atlántico no informaron sobre terceros que participaran en el despliegue de cada herramienta, o los costos asociados a cada una. La información que se revisó para este apartado, no obstante, tuvo que ser recabada activamente ya que ningún departamento proveyó de manera pública y activa información sobre estos asuntos en concreto.

Transparencia en torno a los análisis de impacto en DDHH

Aun cuando en la normativa Colombiana no existe norma que obligue a las entidades públicas y a los tomadores de decisión a efectuar análisis de impacto en derechos humanos, esta es una buena práctica en materia de transparencia que fue reconocida en el más reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[24].

Según dicho informe, las políticas públicas (como sea que se expresen, a través, por ejemplo, del despliegue de tecnologías digitales por el Estado) debieran ser monitorizadas a través de la realización de "informes periódicos que contengan información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de los obstáculos en el acceso a derechos de las personas sujetos de la intervención estatal (…) de las brechas de desigualdad identificadas al momento de la definición del problema (…) que permitan conocer las percepciones de los sujetos a los que las políticas pretende alcanzar[25]".

La evaluación implica, según la CIDH, llevar a cabo esfuerzos de difusión de la información y que, en atención al deber de transparencia que tiene el Estado a su cargo, debe estar orientado a facilitar el escrutinio ciudadano de la toma de decisiones en el sector público.

24. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/LL., Doc. 191. Tomado de: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf

25. Íbid, prr 178

Al respecto, ninguno de los departamentos analizados publicó previamente o de manera posterior al despliegue informes de este tipo. Ni siquiera después de que dichas herramientas fueran definitivamente desactivadas, como sucedió en los casos de Boyacá y Risaralda. Solo el departamento de Caldas respondió a la pregunta en que el impacto "consistió en garantizar los derechos a la vida y a la salud de los administrados, mitigando, evitando y controlando la propagación de la COVID-19 en el departamento", sin que dicha respuesta a la petición remitida estuviese acompañada de soporte alguno o evidencia.

Hallazgos en materia de legalidad

En materia de legalidad se analizó si se informó a las personas impactadas por cada herramienta digital (formularios web y aplicación móvil) sobre cuál era el soporte legal en que dicho despliegue se encontraba justificado, e igualmente se revisó cuál autoridad había expedido la normativa referida, especialmente en los casos en los que su uso se hizo obligatorio (Atlántico, Caldas, Magdalena) pues, en tanto que impacta en el ejercicio de derechos fundamentales dicha limitación debe soportarse en un marco legal -en sentido material y formal- de tipo estatutario.

Sobre el soporte legal que justificó el despliegue de las herramientas tecnológicas

Para empezar, hay que advertir que los departamentos, salvo Risaralda y Caldas, expidieron decretos propios para regular (en mayor o menor detalle) el despliegue de formularios web y aplicaciones móviles para efectuar el control de la movilidad de las personas en sus territorios. Risaralda y Caldas desplegaron sus formularios web, según así lo sostuvieron en las peticiones que respondieron en este sentido, apoyándose esencialmente en los decretos nacionales de control de la movilidad que habían sido expedidos por el gobierno nacional.

La motivación de dichos decretos, en los departamentos en los que los hubo, se apoyó, a su vez, en los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional y que regularon durante el 2020 la movilidad y circulación de las personas a medida que la pandemia iba evolucionando.

En estos Decretos[26] no se provee información sobre los análisis de impacto normativo que deben llevar a cabo las autoridades públicas, según así lo advirtió en 2014 el Departamento Nacional de Planeación en el documento Conpes 3816 de ese año, titulado "Mejora normativa: análisis de impacto" y sobre el cual existe

26. En Magdalena, el Decreto 213 de junio de 2020. En Atlántico, el Decreto 243 de junio de 2020. En Boyacá, el Decreto 180 de marzo de 2020, expedidos en cada caso por la Gobernación de cada departamento.

una guía pública para orientar dicho proceso[27]. Los análisis de impacto normativo son, además, una buena práctica normativa destacada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, de la cual Colombia hace parte desde 2018[28].

Los análisis de impacto normativo se dirigen a apoyar "la toma de decisiones de política pública o de regulaciones sobre si es necesario intervenir y cómo hacerlo, con el fin de alcanzar los objetivos concretos[29]", y que ofrecen información sobre la definición del problema regulatorio, de los objetivos que se esperan de la intervención en este sentido, del éxito de su implementación y monitoreo. Aquellos análisis no fueron desarrollados de manera previa ni posterior al despliegue de los formularios web y la aplicación móvil analizados.

Es más, se observó cómo, en la consideraciones que motivaron cada decreto en los departamentos en que los hubo, se acudía a marcos legales disímiles en cada caso y que según la autoridad que los expidió, justificaba las medidas que habían sido asumidas para el control de la movilidad, incluyendo el despliegue de tecnologías digitales[30].

Lo anterior, si bien podría leerse en clave de la autonomía que le es reconocida a los departamentos a nivel regulatorio muestra, en definitiva, disparidades en materia de seguridad jurídica que impacta en el ejercicio de derechos y en la explicabilidad sobre por qué se decide limitar ciertos derechos para el logro de objetivos que los análisis de impacto debieran hacer evidentes de manera suficiente y soportada en la evidencia.

27. Departamento Nacional de Planeación, Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (2015). Guía metodológica de análisis de impacto normativo. Tomado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Gu%C3%ADa%20Metodol%C3%B3gica%20de%20An%C3%A1lisis%20de%20Impacto%20Normativo.pdf

28. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021). Regulatory Policy Outlook. Tomado de: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en

29. Íbid, pg. 7

30. Risaralda y Caldas respondieron, en las peticiones remitidas, que se amparaban además en lo establecido por la Ley 1801 de 2016 sobre el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores. Por otro lado, Boyacá dijo acogerse a las facultades que le otorga la declaratoria de la situación de calamidad pública, en los términos de la Ley 1523 de 2012 que regula el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Recomendaciones

Al cierre de esta investigación la pandemia todavía sigue su curso y las autoridades públicas continúan desplegando acciones de diverso tipo dirigidas, en su conjunto, al cuidado de la salud de la población.

Pese a que las tecnologías digitales hicieron parte de la caja de herramientas inicial de las autoridades a nivel nacional y regional, su protagonismo no se mantuvo con el tiempo, lo que se debió en parte a la flexibilización de las medidas más estrictas que apuntaron a hacer posible el regreso progresivo de la normalidad, y que las convirtieron en la mayoría de los casos en tecnologías innecesarias.

Sin embargo, y para el caso específico de las regiones analizadas, que ya no se hiciera necesario hacer uso de las tecnologías digitales para controlar, por ejemplo, la circulación de las personas, no se ha reflejado en el hecho de su desactivación o borrado. Varias de ellas siguen en pie, sin que exista plena certeza sobre cuándo serán eliminadas, qué se hará con la información recolectada y para qué. Y en tanto que desconocemos el desarrollo a futuro de la pandemia, es posible que en algún momento las herramientas a las que se echó mano en el principio vuelvan a ser desplegadas o sean transformadas para satisfacer otros fines que inicialmente no fueron advertidos.

Para ello, y en aras de aportar a los distintos balances sobre lo que ha sido el desempeño del Estado y sus autoridades en todo nivel, este informe se dedicó a comparar lo que debió ser el despliegue de tecnologías digitales para la covid-19 (sin importar su grado de sofisticación), y lo que sucedió en la práctica en cinco departamentos de Colombia: Atlántico, Boyacá, Caldas, Magdalena y Risaralda.

El balance general apunta por insistir en la necesidad de que estándares conocidos en derechos humanos sean respetados a plenitud. La emergencia sanitaria no es un eximente en su aplicación ni una condición que baje la intensidad de la protección a los derechos y garantías que aseguran la vigencia de los ambientes democráticos. Estándares en torno a la protección de datos, transparencia y legalidad deben poder distinguir el obrar del Estado sin importar si se trata de las autoridades a nivel nacional o regional.

Hay mucho por hacer, sin duda, para que las tecnologías digitales sean herramientas verdaderamente útiles y efectivas para apoyar las acciones del cuidado de la salud. Lo primero que debería poder tenerse en cuenta a la hora de evaluar la conveniencia sobre su uso y despliegue, tiene que ver con el análisis sobre el impacto que tendrá dicha medida para la población desconectada a la que se dirige.

Como vimos, los departamentos analizados todavía se enfrentan a porcentajes de la brecha que son considerables y que se diferencian entre sí por un margen estrecho. Obligar a la población de manera directa al uso de una tecnología a través de un decreto, o de forma indirecta sin proveer ninguna alternativa no tecnológica, deja por fuera del margen de acción de las políticas públicas a una cantidad importante de la población, al tiempo que la discrimina y excluye por condiciones que no se encuentra en capacidad de resolver o superar por sí mismas. En la práctica, las condiciones actuales las medidas tecnológicas solo pueden ser auxiliares en el manejo epidemiológico.

Superado este análisis de conveniencia en atención a las condiciones de conectividad, se debe llevar luego a un análisis en torno a su legalidad. Mientras no exista un marco legal en sentido formal y material que regule cómo y en qué casos las tecnologías digitales deben ser empleadas de manera obligatoria para gestionar la circulación o movilidad de las personas durante las emergencias sanitarias, por ejemplo, su despliegue debe ser facultativo y auxiliar de otras medidas. Satisfacer el requisito de legalidad es esencial, pues es el estándar orientador para determinar cuándo la limitación a un derecho fundamental como el de la protección de datos o libre tránsito resulta o no legítima.

Luego, el respeto a la protección de datos es imprescindible. Colombia cuenta con una ley estatutaria en la materia que refleja en buena medida los estándares interamericanos en dicha materia. Su contenido debe poder traducirse en prácticas respetuosas del derecho a la protección de datos del que son titulares las personas.

Y las autoridades públicas están vinculadas a su aplicación. La vigencia de los principios de finalidad, por ejemplo, o el de libertad que reconoce la autonomía de consentir la entrega de datos, es imprescindible para materializar el derecho de controlarlos cuando se encuentran en manos de terceros, incluso si ese tercero es el Estado. La lectura de excepciones a la autorización para el tratamiento de datos debe hacerse en concordancia con los estándares vigentes, así como de forma concordante a la lectura que de la ley ha hecho la Corte Constitucional, que apunta a su aplicación caso a caso.

La protección de datos debe poder traducirse en políticas contextualizadas al desarrollo tecnológico que se despliega, que puedan proveer información concreta sobre cuánto tiempo serán almacenados los datos, qué tipos de datos serán objeto del tratamiento, qué terceros podrán accederlos y por cuáles motivos. Todas son previsiones que regula el marco legal vigente y cuya aplicación no se encuentra exceptuada en tiempos de emergencia sanitaria o social.

Y, en concordancia con esto, se precisa de una mayor transparencia tanto en materia de protección de datos como en el actuar de las autoridades. El marco

legal vigente es igualmente robusto y especifica los deberes a cargo de las autoridades públicas de todo nivel en dicha materia. El cumplimiento del deber de transparencia activa, por ejemplo, debe permitir a las autoridades rendir cuenta de sus acciones, informar al público sobre el impacto de las medidas que se tomaron en la emergencia. Evaluar su propio desempeño y el de las tecnologías digitales que despliegan es esencial, pues la información permite ejercer el escrutinio que en manos de la ciudadanía facilita la prevención del abuso y la corrupción.

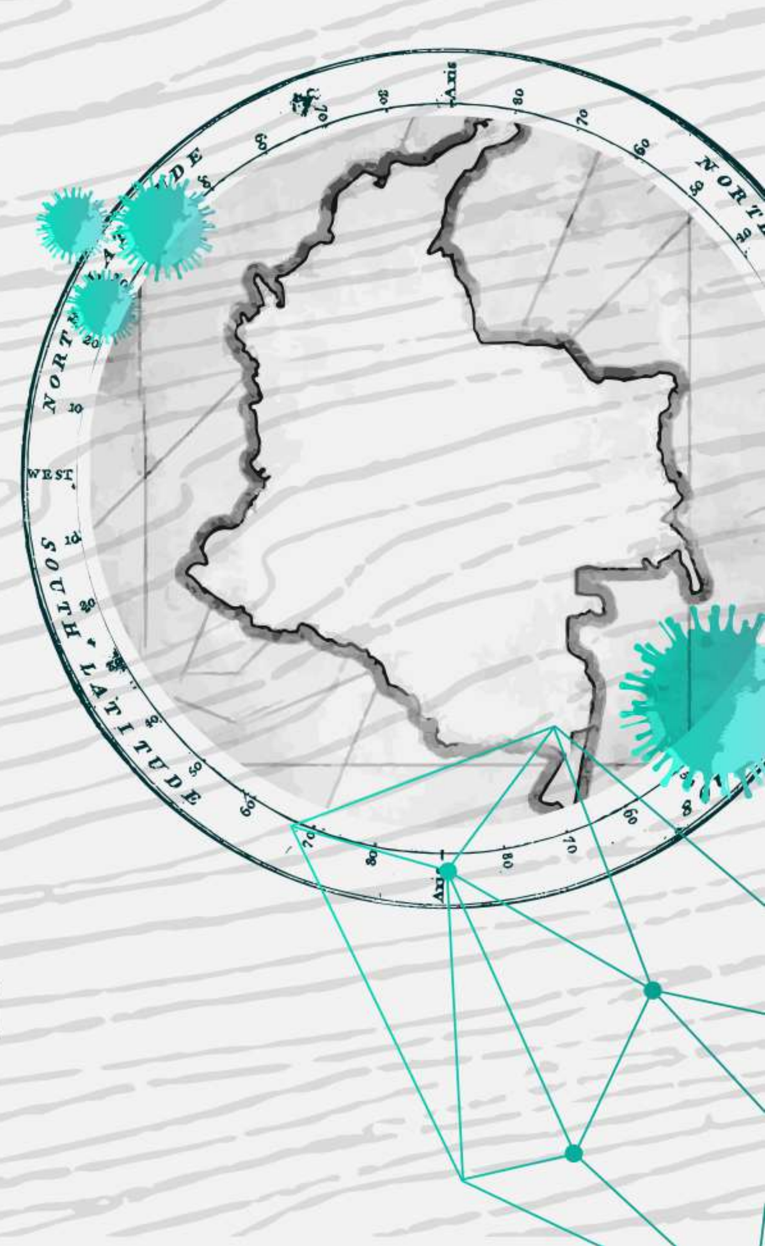
En definitiva, lo que se requiere a futuro, para situaciones similares a las que motivaron al despliegue de las tecnologías digitales a nivel regional, es que se aplique la ley. Las emergencia sanitarias pueden llegar a flexibilizar, por ejemplo, el momento en que se publican informes de análisis de impacto normativo, que no sucederá de manera previa a la toma de la medida por la perentoriedad del contexto, pero que debe poder suceder de forma posterior, para materializar los deberes de transparencia que, una vez más, no se relegan a los tiempos de normalidad.

Por último, creemos que los esfuerzos de la ciudadanía y la sociedad civil en exigir el respeto y aplicación de los derechos y garantías previas a la pandemia, deben continuar. Se precisa de análisis comparativos, de mayores balances sobre las experiencias y lecciones aprendidas y, especialmente, del involucramiento en estos ejercicios de los tomadores de decisiones para intercambiar, a futuro, ideas sobre cómo hacer posible en la práctica las expectativas de apego a la ley que tiene la ciudadanía respecto de las autoridades que actúan a favor del bien común.

TECNOLOGÍAS DIGITALES PARA LA PANDEMIA

¿qué hicieron las regiones?

Brechas entre la expectativa y la realidad



Una publicación de



ÍNDICE
CORONAVIRUS
Y DERECHOS
DIGITALES
COLOMBIA

Investigación:



Fundación Karisma